



アメリカの空港整備システムの形成と定着（〈特集〉 交通産業の構造変化と交通政策）

加藤，一誠

(Citation)

國民經濟雜誌, 216(1):23-38

(Issue Date)

2017-07-10

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/E0041247>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/E0041247>



アメリカの空港整備システムの形成と定着

加 藤 一 誠

国民経済雑誌 第216巻 第1号 抜刷

平成29年7月

アメリカの空港整備システムの形成と定着

加 藤 一 誠

本稿では、アメリカの空港整備制度の生成と定着の過程を明らかにした。19世紀、州や地方政府の財政はたびたび破綻したため、旺盛なインフラの資金需要を前に、レベニュー債を発行するオーソリティが現れた。レベニュー債の発行には特別基金を創設しなければならないが、州の債務上限からは独立に管理されるため、大不況期にオーソリティの数は増え、レベニュー債の発行額も増加した。同時期に連邦補助の受け皿として自治体による空港の所有と運営が形づけられた。こうして、オーソリティ、レベニュー債および公有・公営空港という特徴は、いずれも1920年代に本格化し、30年代に定着した。そして、第二次大戦後、オーソリティでは資金調達に重点を置いた運営がなされ、レベニュー債はきわめて効率的な資金調達手段となっている。

キーワード 自治体空港、オーソリティ、レベニュー債、ニューディール、
プラグマティズム

1 は じ め に

アメリカにおいて空港の整備や運営に政府部門の果たした役割は大きく、地方自治体 (municipalities) や公共オーソリティ (public authority) などの地方政府がほとんどの空港の運営者である。現在、自治領プエルトリコを除いて民営の基幹空港はなく、ヨーロッパやオーストラリアの空港が民営化されたこととは対照的である。¹⁾

地方自治体の数は都市化とともに増加したが、1920年代以前には、空港を整備、運営する条件は整っていなかった。自治体空港という形態が確立されたのは1926～33年の間とされ、それ以降、航空産業の発展とともに空港の整備も進んだ。オーソリティは特定目的のために設立された地方政府であり、これが運営する空港も少なくない。たとえば、ニューヨーク・ニュージャージー港湾オーソリティはアメリカにおけるオーソリティの嚆矢である。交通サービスの供給だけでなく、橋梁やビルなどの施設もオーソリティによって運営されている。

地方自治体やオーソリティは、レベニュー債 (revenue bond) を発行して資金を調達する。レベニュー債は地方債の一部であり、近年では地方債発行額に占めるシェアは70%を上回っている。ヨーロッパの民営空港も債券を発行するが、それは民間事業会社の社債と同様の性

質をもち、二種類の債券を比較すると、アメリカの空港債の方が概して信用力が高い。レベニュー債としての空港債は地元自治体の債務とは独立しており、ペンシルベニア州のハリスバーグ市が破綻しても、空港債は自動的にデフォルトしていない（詳細は加藤（2015）；加藤・西藤（2014）を参照）。

そもそも航空産業は交通のなかでも歴史が新しく、連邦政府が積極的に育成した。なぜなら、航空機やパイロットは何かあれば軍用に転換できるからであり、国防の観点からも合理的であった。そして、連邦政府は空港整備にも財政的な援助を続けてきた。個別の空港をみると、連邦補助は設備投資をはじめ、空港にとっては不可欠な資金となっており、その役割は小規模空港ほど大きい。連邦補助は航空チケット税などの利用者負担を主な歳入とする連邦空港・航空路信託基金からの移転である。これは1970年空港・航空路整備法にもとづいて創設されたしくみであり、1956年設立の連邦道路信託基金に倣ったものである。

本稿の問題意識は、連邦制において航空を支えるインフラとしての空港整備制度の形成過程に向けられている。つまり、アメリカの空港整備の担い手や資金調達方法がどのような考え方のもとで決まり、定着したのか、ということである。そこで、1920年代に焦点をあて、地方自治体が空港を整備した理由を明らかにする。そして、いまひとつの空港運営組織であるオーソリティが生まれた経緯とともに、財源調達の手段となっているレベニュー債の定着過程を明らかにする。換言すれば、空港インフラの源流を探る作業である。

わが国ではいくつかの空港が民間への運営委託のプロセスのなかにある。アメリカの空港は公営とはいえ、所有者である地方自治体が部分的に、民間事業者と賃貸契約や受委託契約を結ぶケースが多い。それでもなお、現時点において運営の民営化は大きな流れとなっていない。本稿ではアメリカのインフラに対する公共あるいは政府部門の考え方や制度を整理し、それがさまざまな現象に対応して構築されていることを明らかにしたい。

2 地方政府と空港

2.1 地方政府の分類と州政府

アメリカにおいて市町村は機能の上からはわが国における市町村と一致し、地方自治体と称される。自治の呼称は、一定の人口規模を有する地域の住民の要請に応じて創設されたことを意味し、19世紀後半以降の都市化の進展を背景に、州政府が承認するケースが増えた。また、地方自治体の定義として、「一定の地域における特定の集中した人口に対して、一般的なサービスを提供するために、地方自治権のある法人（municipal corporation）が設置された政治的な一区域（political subdivision）」とするものもある（山崎（1989），132頁）。

郡（county）、タウンシップおよびタウンは州政府の出先機関という役割をもち、住民の意思とは無関係に創設されるため、準地方自治体と呼ばれる。いまひとつの準地方自治体は

表1 センサス局の定義によるアメリカの地方政府
(local government, 2012年)

一般目的の地方政府	38,910
カウンティ（郡）	3,031
郡以外（subcounty）の政府	35,879
自治体（シティ・自治区・ビレッジ）	19,519
タウンシップ・タウン	16,360
特別目的の地方政府	51,146
独立学校区 ^{注)}	12,880
特別区（special district）	38,266
単一の役務を提供	33,031
交通	1,762
環境・住宅等	14,577
消防	5,865
公益事業	4,115
その他	6,712
複数の役務を提供	5,235
合計	90,056

注) 郡や自治体が運営する非独立学校区が1,298あるが、ここではセンサスの基準にもとづいて除外されている。

出所) US Census Bureau, Census 2012 より作成。

特別区であり、一定の目的をもって設置される地方政府である。ところが、特別区は署名や請願の活動を通じて設置が認められることが多く、むしろ地方自治体に近い。地方自治体と準地方自治体をあわせて地方政府（local government）となる。²⁾全国的にみれば、郡（ルイジアナ州では Parish, アラスカ州では Borough）がもっとも普遍的な組織であり、ニューイングランド地方ではタウンが地方政府の基本単位である。

表1はセンサス局の区分による地方政府の数を示している。地方政府のうち数の上では学校を運営する特別学校区がおよそ4分の1を占める。そのほかに、特別区は土壤保全、排水、消防、住宅、都市再開発、上水道、墓地および下水道などの事業を行なうために設置されてきた。センサス局がオーソリティを特別区に含めるかどうかはケースバイケースであり、地元政府との関係が強く州・地方政府の一部局とみられる場合やレベニュー債の発行のみを目的とする場合、オーソリティは特別区に含まれていない（加藤・塙（2014）を参照）。

表2は表1と同様に、センサス区分にもとづく政府の数の推移を示したものである。第二次大戦後になって政府の数は減少し、1992年には42年の56%になっている。そのなかで学校区の相対的地位が低下し、それにかわって特別区のシェアが上昇している。地方自治体の数は徐々にではあるが増加している。背景には都市圏の外延的な拡大があり、地方自治体としての法人化が進んでいることが窺える。

州政府は地方政府の上位組織と考えられ、地方政府は「州の創造物」といわれる。このよ

表2 センサス局の定義による政府の数（1942-92年、() は%）

	1942	1952	1957	1962	1967	1972	1977	1982	1987	1992
連邦政府	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
州政府	48	50	50	50	50	50	50	50	50	50
地方政府	155,067 (100)	116,756 (100)	102,341 (100)	91,186 (100)	81,248 (100)	78,218 (100)	79,862 (100)	81,780 (100)	83,186 (100)	86,692 (100)
郡	3,050 (2.0)	3,052 (2.6)	3,050 (3.0)	3,043 (3.3)	3,049 (3.8)	3,044 (3.9)	3,042 (3.8)	3,041 (3.7)	3,042 (3.7)	3,043 (3.5)
地方自治体	16,220 (10.5)	16,807 (14.4)	17,215 (16.8)	18,000 (19.7)	18,048 (22.2)	18,517 (23.7)	18,862 (23.6)	19,076 (23.3)	19,200 (23.1)	19,296 (22.3)
タウンシップ・ タウン	18,919 (12.2)	17,202 (14.7)	17,198 (16.8)	17,142 (18.8)	17,105 (21.1)	16,991 (21.7)	16,822 (21.1)	16,734 (20.5)	16,691 (20.1)	16,666 (19.2)
学区	108,579 (70.0)	67,355 (57.7)	50,454 (49.3)	34,678 (38.0)	21,782 (26.8)	15,781 (20.2)	15,174 (19.0)	14,851 (18.2)	14,721 (17.7)	14,556 (16.8)
特別区	8,299 (5.4)	12,340 (10.6)	14,424 (14.1)	18,323 (20.1)	21,264 (26.2)	23,885 (30.5)	25,962 (32.5)	28,078 (34.3)	29,532 (35.5)	33,131 (38.2)
合計	155,116	116,807	102,392	91,237	81,299	78,269	79,913	81,831	83,237	86,743

出所) *Historical Statistics of the US*, Ea 1-9.

うな州優位の原則は、1868年のアイオワ州のディロン（John F. Dillon）判事の判決に由来するディロン・ルール（Dillons' Rule）にもとづいている。この判決以降、他の州の裁判所でもこれに類似する考え方が採られるようになり、ディロン・ルールは法解釈として通説になった。なお、アメリカの地方政府には州政府を含めないのが一般的な解釈である（ディロン・ルールの詳細は、たとえば、金子（1977）第1章を参照）。

州憲法や州法だけではなく、州議会によるディロン・ルールの解釈や司法判断が地方政府の権限の大きさを左右する。たとえば、アラスカ州は地方政府に対してディロン・ルールとは反対に地方分権的なアプローチを採用し、地方政府に州からの自由を付与している。ニューヨーク州の地方政府の自治権も強い。それに対して、伝統的に南部の州議会議員には、地元に影響を及ぼすような法律の制定に強い権限が与えられている。また、異なる州が同じホームルールを制定し、ホームルールにもとづく権限のおよぶ範囲が州裁判所で争われたとしても、判決は異なったものになる（Berman (2003), pp. 70-74）。

2.2 地方自治体による空港整備

これまでの研究では、郵政公社（US Post Office）による航空路の構築が自治体空港の整備を促したという指摘が多い。とりわけ、民間航空に対する間接補助としての郵便報奨金に関する分析が多く、航空機メーカーと航空会社の関係や連邦政府による航空機の購入にも言及されている³⁾。しかし、地方自治体による空港整備に関しては、地域あるいは都市レベルの施策であるためか、全国的視点から体系的に分析した研究は多くはない。そこで、まず、歴

史研究である Bednarek (2001) を中心に地方自治体空港の成立過程を追うことにしたい。

地方自治体による空港運営の制度が確立されたのは1926～33年の間とされる。それまで地方自治体が空港を整備しなかったのは、連邦制のもとで地方政府に空港整備の権限があるとは考えられていなかったことが大きい。地方自治体による本格的な空港整備の嚆矢は、オハイオ州クリーブランド市である。市は債券を発行して市空港の建設を提案したが、その行為が州憲法に違反するかどうかで裁判で争われた。結果的に、裁判所は州憲法に空港が明記されていなくても、市による施設の整備、所有および運営を認め、1926年に州法が成立したのである (Bednarek (2001), p. 63)。

空港施設の整備をめぐり、軍と地方自治体の関係が窺える事例がある。1918年12月、アリゾナ州ツーソン市が陸軍航空部 (US Army Air Service) と協力して軍用の飛行場の建設に前向きであることが報じられた。陸軍航空部は単なる着陸場ではなく、滑走路、ハンガーおよび給油施設を備えた飛行場 (Airdrome) を視野に入れていた。そこで、同市の商工会議所は航空委員会を創設し、地元紙は「飛行士にとって最適の場所である」と市を宣伝した。1919年5月、ツーソン市は陸軍航空部から「恒久的な飛行場」を建設するよう正式に要請された。そして、フィッシュバーン (R. E. Fishburn) 市議会議員は空港の整備と資金調達に関して議会を説得し、商工会議所は市に空港整備のための資金を献金した。こうして、1919年11月、市が所有する軍民共用の空港の供用が始まった。

また、1919年にニュージャージー州アトランティックシティにある3つの民間航空団体の代表者は、全国初の地方自治体「空港 (Air Port)」の創設を目指して集まった。彼らの考える空港は、アトランティックシティ市飛行場としてだけでなく、航空便や航空警察のステーションとしての役割を含め多くの目的をもち、後続の都市のモデルとなった。しかし、1920年代までアトランティックシティは郵政公社や軍の飛行ルートには掲載されなかった。それは、格納庫をはじめ空港の施設が整備されなかったからであり、結局、アトランティックシティ空港の最大の遺産は、空港という名称を使ったということになった (*Ibid.*, p. 16)。

この2つの例からもわかるように、地方自治体の首長をはじめ関係者は当初から今日のような機能をもつ空港を想定していなかった。第一次大戦以前には軍の少数の訓練飛行場と民間飛行場を除き、飛行場は非公式な場所 (informal place) であった。ゴルフコース、レース場および催事会場も含め、空き地があれば飛行場として使われたからである。そのようななかで、空港整備を後押しすることになったのは、後のアメリカ空軍となる陸軍航空部、郵政公社および民間であった。陸軍航空部と郵政公社が空港整備に関与した理由は、ともに国内の航空路の創設のために空港が必要だったからである。

第一次大戦において陸軍はとりわけ長距離飛行が可能な操縦士を養成する必要があり、戦争省が多くの飛行訓練場を建設した。戦後も訓練が必要であるため、陸軍航空部はモデル航

空路プログラム (Model Airway Program) と航空部予備役飛行場プログラム (Air Service's Reserve Flying Field Program) という2つのプログラムを所管することになった。最大の問題は着陸場の不足であり、しかも、整備予算が十分ではなかったため、地方自治体に軍のパイロットが利用できる着陸場の建設を促したのである。この背景には当時の航空技術の問題があった。陸軍航空部のもつ飛行機は第一次大戦の余剰機であり、150ないし200マイルごとに着陸し、給油する「ポニーエクスプレス方式」の運航しかできなかった。そして、機材は頻繁に故障したため、航空路には緊急用の着陸施設としての空港が必要だったのである。

最初のモデル航空路はワシントン DC からオハイオ州・デイトン間であり、このルートに沿ってさまざまな施設が必要になった。陸軍航空部は全国的な航空路ネットワークの創設が国防と航空にとって重要だと考えていた。そのため、1920年代後半には航空路部門を陸軍航空部の本部に設置し、航空路と市飛行場の整備と管理を主な任務とした。

しかし、ほとんどの都市は陸軍航空部から施設の整った空港の建設を求められてはおらず、緊急時の着陸場の位置の明示を求められたにすぎなかった。また、多くの州に空港を整備するための法律がなく、地方自治体が空港を整備することになった。⁴⁾そのため、地方自治体が整備したのは、施設の整った飛行場や自治体空港と呼ばれる空港ではなく、農場や着陸のみができる未整備施設であった。そして、「自治体空港」は必ずしも公的所有の空港を意味しなかった。法律がなくとも地方自治体が整備するケースもあり、また、地方自治体と郡の協力による整備、州政府の整備というさまざまな政府の関与の形態があった。それらを上回ったのは、地方の民間グループや個人による整備であった。ここには、空港は地方政府との強い紐帯をもつ地方関係者によって整備されることが望ましいという考え方があったとされる。したがって、John Wood は1940年に刊行された著書でオハイオ州デイトン郊外のライト・パターソン空軍基地を世界最初の空港だとする。(Ibid., p. 16; p. 30)。

陸軍航空部によるモデル航空路プログラムは1926年まで継続された。しかし、すでに述べたように予算は限定的であり、しかも、戦後になって縮小していった。平時において陸軍航空部が施設を取得し維持するためには、地方自治体が積極的な役割を担う以外に方法はなかったのである。陸軍航空部と郵政公社には都市サイドに空港整備の価値を知ってもらう必要があり、航空路整備という点では協力していたため、2つの組織の影響を分離して考えることは難しい。実際に多くの都市が2つの組織の訪問を受けたとされる。

いまひとつの航空部予備役飛行場プログラムも空港整備に影響を及ぼしている。なぜなら、予備役はパイロットを養成することがひとつの役割であり、そのためには空港整備が必要であった。こうして、1920年に航空部予備役飛行場プログラムが成立した。ここに参加を表明した都市のひとつにピッツバーグ市がある。1923年、ピッツバーグ市は州議会に2種類の法案の草案を送った。ひとつは、郡に土地を購入させるものであり、いまひとつは一定規模以

上の都市に、行政体を問わず購入させるという内容であった。ピッツバーグにとっては地元のアレゲニー郡からの財政的援助が必要だったこともあるが、結果的に州議会で2法案はともに成立した。市と郡は同法にもとづいて協議してロジャーフィールドを購入し、これを市・郡空港として運営する協定を結んだ。そして、1925年6月、空港の供用が開始された。背景には、クリーブランド市が郵便公社のルートに認定されたことによる都市の競争心があったと指摘されている (*Ibid.*, p. 22)。この場合の競争とは、経済学で意味するところの競争ではなく、対抗心 (*rivalry*) というべきものであった。

1926年には陸軍航空隊法と航空商業法 (*Air Commerce Act of 1926*) が成立した。前者にもとづいて航空部から航空隊へより独立的な組織への改編が盛り込まれ、後者にもとづいて全国航空路の構築の役割は航空隊から商務省航空部 (*Aeronautics Branch*) に移管された。航空商業法には、空港に関する責任を正式に地方政府に付与するという「*dock concept*」が採用され、自治体空港に関する公的所有という考え方が定着したのである。

2.3 空港に対する初期の連邦補助

今日のように空港に連邦補助が投入されることになるのは、ニューディール期である。そこには、機材の大型化、高速化によって基本施設を中心に空港の拡張が必要になったことがある。こうして、拡張用地のない空港は都心から離れた土地に新設されることになり、結果的に都市圏に複数空港が整備されることにつながった。

大不況期にあっても航空需要は増大し続けていた。航空会社はそれにあわせて大型機を求め、特定の航空機メーカーと協力した。このような過程で製造された DC-3 は、航空機の歴史を変えたといわれる名機であり、1936年に就航した。わずか3年前に就航したボーイング 247の定員は10名であり、3年で2倍の容量をもつ航空機の運用が始まっていた。

地方自治体が航空会社から新しい機材の就航を知らされたとき、空港が機材に対応できなければ、空港が拡張されるまで路線は止まる。当時、こうしたことが頻繁に生じたため、空港への投資を回収できるかどうかは不確実であり、空港は慢性的な赤字施設であった。地方自治体はすでに財源不足に陥っており、連邦補助が連邦政府と地方自治体の関係をより直接的なものに変え、同時に空港は自治体所有となった。1930年代末までに財源不足の地方自治体が連邦政府に対して補助の見直しや恒久化を求め、ロビー活動を開始していた。つまり、ニューディール期の公共事業への連邦補助が自治体空港の公的所有をさらに後押ししたのである (*Ibid.*, p. 100; Branch (1978), pp. 32-33)。

Branch (1978) と Johnson (1978) は、1937年に行なわれた全国市長会議における講演録である。このなかでは、公共事業促進局 (*Works Progress Administration*) は空港整備に4,300万ドルを支出し、空港への投資の23.5%が連邦補助であったとされている。また、それ以前

にも公共事業局（Civil Works Administration）や連邦緊急援助局（Federal Emergency Relief Administration）が補助金を支出していた。連邦が関与した理由は失業救済だけではなく、新しく重要な交通に対する役務の提供、設備のある空港の必要性という要因があったからである。しかし、依然として、地方自治体が空港整備の中心的な役割を果たしていることは変わらなかった。このような状況においていくつかの地方自治体の空港整備資金が上限に達しており、追加的な予算措置がとれないという窮状も紹介されている（Branch (1978), p. 31; Johnson (1978), pp. 24-28⁵⁾）。

こうして、第二次大戦前に空港整備の枠組みが構築されつつあった。1926年航空商業法が地方自治体の責任であることを明示したものの、それ以前から自治体空港は整備されていた。しかし、それらは初期の道路と同様に、民間資金によるところが大きく、公的所有の空港となったのは、連邦補助の拡大を背景に1930年代のニューディール期であった。

いまひとつの主要な空港運営主体がオーソリティである。オーソリティに関しては、組織の効率性の観点から定量分析が進んでいる。たとえば、自治体直営とオーソリティ運営の空港の組織や効率性の比較である（Kutlu and McCarthy (2016) など）。次節においてオーソリティの生成、定着過程とともに、空港整備財源の調達手段となっているレベニュー債の起源を明らかにする。

3 オーソリティとレベニュー債

3.1 財政破綻とオーソリティの出現

権限の巨大さや業務から生じた債務の大きさを批判する文献もみられるが、アメリカにおいて交通インフラの運営者として公共オーソリティ（public authority）を無視することはできない⁶⁾。しかし、オーソリティはきわめて多様な形態をとっていることから、オーソリティの創設の経緯とともに、その考え方を明確にしておかねばならない。そして、オーソリティ定着の鍵となった主要な出来事を辿ることにしたい。

オーソリティは州議会で成立した特別法、ひとつあるいは複数の郡あるいは地方自治体にオーソリティ創設を許可する一般法か、特定地域の有権者に創設を認めた一般法のいずれかにもとづいて創設される。郡や地方自治体のオーソリティも州のもつ大規模なオーソリティと同様の法制や地位を有する場合がある（The Michigan Law Review Association (1973), p. 1380）。

オーソリティの起源は、19世紀初頭のアメリカの公的金融にさかのぼる。アメリカの膨大なインフラへの資金需要は当初、道路（ターンパイク）などへの民間資金とともに、政府の直接的な資金を使ってまかなわれた。州・地方政府は商工業を誘致するため、競うように道路、運河、鉄道およびその他のインフラに投資した。州・地方政府の債務残高は1825年に

1,300万ドルにすぎず、そのほとんどは州政府によるものであり、地方政府のものはわずかであった。その後、経済活動が1820年代後半以降、1837年まで拡大した。しかし、1837年恐慌とその後の不況は43年まで5年続き、とりわけ州の債務にデフォルトが発生し、損失が拡大した（Gerwig (1961), pp. 595-596; Hempel (1971), pp. 16-17）。

表3は1839年から1969年の政府別、地域別の破綻件数を示している。まず、1839年から49年の間に州政府の破綻が9件記録されている。地方政府が最初に破綻したのは1839年のアラバマ州モービル市である。恐慌が終了したとされる1843年までに12件の州・地方政府の破綻が記録されており、その後49年までの破綻件数は13件となっている（表3の第1列目）。州が出資しても事業の管理技術や手法は未熟であり、判断能力もなかった。また、州議会や州の機関による財務管理も不適切であり、州保証債務のデフォルトは拡大した。1843年までに破綻した政府の債務残高は、州・地方政府の債務残高2億4,500万ドルの過半数を上回る1億2,500万ドルであった。そして、1,380万ドルの元本と130万ドルの利子が返済不能となった。発地域はモービル市を含めて南部と中西部に集中していることがわかるが、このような投資が西漸運動の原動力ともなっていた。

表3 財政破綻の件数と経済成長率

	1839-49	1850-59	1860-69	1870-79	1880-89	1890-99	1900-09	1910-19	1920-29	1930-39	1940-49	1950-59	1960-69	政府の数 (1962年)
〔政府別〕														
州	9	2	1	9					1					50
郡		7	15	57	30	94	43	7	15	417	6	12	17	3,043
法人自治体	4	4	13	50	30	93	51	17	39	1,434	31	31	70	17,997
非法人自治体			9	46	31	50	33	5	10	88	7	4	20	17,144
学区				4	5	9	11		14	1,241	5	23	41	34,678
その他特別区				2	1	12	11	7	107	1,590	30	42	44	18,323
〔地域別〕														
ニューイングランド	1		1	1	1	2		1	1	7			4	2,719
中部大西洋岸	2	5	6	19	11	13	13	4	4	251	9	4	10	11,963
南部	6		2	40	29	36	25	9	51	1,864	16	33	56	8,859
中西部	4	10	28	84	46	89	68	6	18	1,152	18	34	73	44,649
南西部			1	20	7	79	27	5	25	706	25	36	35	11,384
山岳部				2		17	2	8	17	270	6	4	3	4,443
太平洋岸		2		2	3	22	14	3	70	520	5	1	11	7,218
経済成長率 (%)	4.1	5.0	n.a.	5.3	2.8	3.3	3.7	3.1	4.1	4.5	8.1	6.8	4.1	
	13	17	38	168	97	258	149	36	186	4,770	79	112	192	91,235

出所) 破綻件数は Hempel (1971), p. 30, 経済成長率は *Historical Statistics of the US* より筆者算出（幾何平均）。

アメリカ経済は1848年のカリフォルニアのゴールドラッシュ以前には概して低調であったが、48年以降は上昇に転じた。ここには、鉄道建設やクリミア戦争によるヨーロッパからの穀物需要があった。しかし、1857年8月のオハイオ保険・信託会社の支払い停止は1857年恐慌の引き金になった。そして、南北戦争以前の数件の破綻は1857年恐慌とその後の停滞ともなって発生した。

こうして、1857年までに半数以上の州が借入能力を制約するために憲法を修正した。残りの州のほとんども南北戦争の混乱期には法による債務制約を設定したものの、南北戦争の間に30件の破綻があった。破綻が相次ぐのは1870年から80年代初頭であり、1873年から79年の景気後退期にはとりわけ深刻であった。1873年から79年の債務残高は10億ドルであったが、そのうちの2億4,500万ドルが破綻した政府の債務残高であった。デフォルト額は1億5,000万ドルであった (Gerwig (1961), pp. 595-596; Hempel (1971), pp. 17-18; Levich et al. (2002), pp. 31-32)。

1880年代以降になると、1920年代の1件を除いて州政府の破綻はなくなった。1880年代から90年代にも地方政府の財政破綻が発生しているが、次にそれが深刻になるのは1893年の恐慌以降である。1893年から99年に破綻した政府の債務残高は1億3,000万ドルであり、それは州・地方政府の債務残高の10%を占め、2,500万ドルが支払い不能となった (Hempel (1971), p. 18)。このような地方政府の破綻が、新しい組織の創設につながった。

3.2 オーソリティとレベニュー債

アメリカで最初のオーソリティはメイン州の水道区（複数）であり、そのうちのいくつかは課税とレベニュー債の発行という2つの資金調達手段をもっていた。そして、課税権をもたないオーソリティが長期に借り入れる場合、レベニュー債が発行された。州議会の特別法にもとづいて1907年に創設された同州ポートランド市のオーソリティは、地元の自治体から独立して理事会によって運営されていた。660万ドルのレベニュー債の表面利率は、1938年1月の債務残高に応じて2.25%から4.5%の間となった。これはポートランド市の借り入れ条件とほぼ同じであり、格付け会社である Moody's 社の格付けも同じ水準であった (Knappen (1939), p. 227)。

最初にレベニュー債が発行されたのは、1890年代のワシントン州のスポケーン (Spokane) 市であった。スポケーン市は急増する人口に対応するため、1894年にダムと上水道システムの建設を始めた。収入から返済できる債券を発行すれば州憲法の債務上限を上回ったが、住民投票で債務上限を外すことに合意が得られた。また、同州はレベニュー債発行のためには特別基金を設定しなければならない特別基金原則 (Special Fund Doctrine) という規定を創設した。これは、水道事業からの収入の60%を基金に繰り入れるという内容であったが、訴訟が提起された。1895年ワシントン州最高裁判所は、地方自治体の債務をプロジェクトから得た収入で支払うことが憲法上の制約を侵害することにはならないとした。この判決は、これ以降、特別基金の創設によってレベニュー債を発行し、インフラ整備を進めるという流れを決定づけたのである。

もっとも、オーソリティとレベニュー債が公的債務の制約を解決するための手法として全

国ですぐに採用されることはなかった。契機になったのは、1921年のニューヨーク・港湾オーソリティ（Port of New York Authority）の創設であり、1925年までに州・地方政府の債務残高の0.5%を占めるまでになった。同オーソリティはインターステートレベルでのオーソリティであり、複雑な問題を調整するため、2つの州が妥協して創設された。⁷⁾

オーソリティが次に増加するのは1930年代初頭である。大不況にともない州財政がひっ迫し、オーソリティを通じた資金提供が公共事業を支えるひとつの手段となった。1934年にルーズベルト大統領は、州知事に対して連邦公共事業への参加をさらに進めるような立法措置を勧告する書簡を送った。そこでは、収益をもたらす改善に対するファイナンスにレベニュー債の発行を認める州の立法措置が可能であること、このような権限を既存の政府機関だけではなく、新たに創設する公企業に対して付与することが示唆されていた。州財政への個別の救済に対する反応がすぐに生じ、2年間に少なくとも19州が収益をもたらすプロジェクトへの資金供給のためにオーソリティを創設し、1951年までに41の州がオーソリティを創設する法律を制定した（Gerwig (1961), pp. 596-597）。

しかし、Gerwig の記述は一連のニューディール神話と同様、正確ではない。オーソリティとその財源調達のためのレベニュー債が定着するためには条件が必要であり、条件整備はフーバー政権以前になされているからである。

フーバーは一般に1929年の株式大暴落に始まる大不況に対して無力であったように思われている。フーバーは「地方政府の自主的な貢献と責任をつうじた慈善と相互行為の精神」の維持を力説していたからである。しかし、実際には1932年の復興金融公社（Reconstruction Finance Corporation: RFC）の創設をはじめ、ニューディール政策につらなるいくつかの対策を講じた。また、同年5月には緊急救済法（Emergency Relief and Construction Act: ERCA）が成立し、連邦政府が州政府や地方政府に資金を融資する枠組みができた。RFCは鉄道や金融機関への金融を意図していたが、ERCAは3億ドルの融資、15億ドルの公共事業を承認するにとどまった（Radford (2013), pp. 121-122）。

フーバーの公共事業プログラムは、既存の法的な枠組みのもとでは機能せず、実効性にも乏しかった。その理由のひとつは、地方レベルでは法的な環境が十分ではなかったことがある。1932年5月に成立した緊急救済法はRFCに対し、資本改善にともなう将来の収入を担保にした債券を購入することによって公共事業に融資することとしていた。しかし、当時、レベニュー債の発行を法で認めていたのは21州にすぎず、また、ほとんどの法が特定のプロジェクトを念頭において成立したものであった。そのため、連邦資金を受け入れるため、1932年から33年に14の州がレベニュー債の発行を法によって承認し、公的金融のルールづくりが進んだ（*Ibid.*, pp. 124-125⁸⁾）。

州法は州議会では審議のうえ成立させる必要がある。審議に必要な期間を考えれば、ルーズ

ベルトの書簡を契機に短期間に立法化されたとは考えられず、それ以前から検討されていたと考えるのが妥当である。一例が特別基金原則である。すでに述べたワシントン州の事例と同様、特別基金原則は地方自治体の債務上限が憲法に規定された州のすべてにおいて裁判に持ち込まれた。そして、1930年代を中心に27州で裁判所の判断が示され、広範に支持されることになった。⁹⁾ 特別基金原則は、資金を調達する事業体の所得や収入から債務総額を支払える場合に適用される。つまり、十分な所得や収入があれば、レベニュー債によって維持される基金が創設され、債務上限の回避を前提にした他のいかなる基金もこの債務には充当されない。もっとも、コネティカット、ニューハンプシャー、デラウェア、ロードアイランド、ニュージャージー、テネシーおよびバーモントの7つの州の憲法には地方自治体の債務上限の規定がなかった。また、アイダホには1913年、オクラホマには1930年、地方自治体のレベニュー債への特別基金原則の適用を認めないという判例があった。

3.3 オーソリティの増加と定着

このように、オーソリティは相次ぐ州・地方団体の破綻を発端として生まれた組織であり、その活動の源泉にレベニュー債がある。各州には憲法や州法にもとづく債務上限の制約があるが、それとの分離が正当化されると、大不況期にオーソリティとレベニュー債の活用例が増えた。もっとも、大不況期のオーソリティの典型であるテネシー河域公社（Tennessee Valley Authority: TVA）はレベニュー債を発行し資金を集めるシステムをもたない。

Axelrod (1992) は、オーソリティの設立には5つの波があるとし、大不況期、第二次大戦中、1946年から60年、1960年代のジョンソン政権時代から80年、そして1980年代後半から90年代初頭をあげている。第二次大戦後になると兵役にあった者が労働力として帰還し、需給両面から公共事業の必要性が生じた。なぜなら、戦中に労働力不足からあらゆる領域のインフラ整備が進まず、それを早急に回復する必要があったことがあげられる。そして、退役軍人の就業先が必要であることや彼らに住宅や高等教育も必要であるため、住宅や大学の整備が求められたのである。こうして、ターミナル施設、道路、橋梁、トンネル、フェリーおよび公共交通などの従来の領域に加えて、住宅、学校と寮、管理オフィス、裁判所といった公的建築物、ダム、空港、病院、軍事訓練施設および駐車施設といった施設への資金需要が加わった。同時に、オーソリティの目的も拡大した。1956年の連邦道路信託基金の創設までは有料道路の最盛期であったし、連邦政府は州・地方政府だけでなく、オーソリティにも補助金を支出したのである。また、バス事業や鉄道事業が破綻すると、連邦公社や州オーソリティがネットワーク維持のためにそれらを買収したことも、オーソリティを増加させた理由である (Axelrod (1992), pp. 27-34; Gerwig (1961), p. 597)。

加藤 (2016) では、Chermak (1954) と Smith (1974) における特別区の定義の差異にもと

づき、オーソリティの質的変容を検討した。Chermak は特別区にオーソリティを含めたのに対し、Smith はオーソリティを特別区から独立したものとして扱っている。Smith の区分の基準は財源調達方法であり、オーソリティとレベニュー債の一体性が強調されている。2つの著書の間には17年という歳月があり、オーソリティも増加した。さらに、1970年代以降、公共投資に反対する気運が高まり、一般財源保証債の発行が困難になった。住民投票が不要なレベニュー債のシェアは上昇したのである。

オーソリティ債には長期債券と短期債券（3年未満）がある。前者はおもに資本改善、建設および資本施設の取得といった恒久的な資金を調達するものであり、後者は一時的な資金調達を目的としている。オーソリティ債は一般的に低利回りであるため、オーソリティは政府や民間企業より低コストで資本を調達できる。ただし、通常の場合、いくつかの例外はあるものの法規定によって州による信用保証は禁止されている。また、元利を均等払いする元利償還債の定着が、年度間の予算の変動を抑えることに寄与したと指摘されている（Gerwig (1961), p. 601; Mitchell and Miller (1992), p. 72）。

しかし、オーソリティの資金調達上の効率性とは別に、ガバナンスの観点からは問題も生じている。政府からの独立は、州・地方政府の民主的な統制システムからの切り離しを意味するからである。加藤・西藤（2014）で紹介したフロリダ州のサンタ・ローザ・ベイ・ブリッジ・オーソリティのケースがまさにそれである。オーソリティは1本の橋梁の通行料金を原資にレベニュー債を発行したが、2011年7月に破綻した。プロジェクトの過大な需要予測や政治家の介入が破綻の理由だとされるが、チェック機能が働かなかった典型例である。

選挙によって選ばれた人物を任命し、その人物にオーソリティの運営や拡張に対する権限を付与すればこのような破綻は防げるかもしれない。しかし、地方自治体が創設したオーソリティの理事会に、地方自治体議会のメンバーが理事として任命されることは、政治との関係からも望ましいことではない。この点からみれば、加藤（2015；2016）でとりあげたペンシルベニアの空港オーソリティは比較的新しく創設されており、政治からの独立性とガバナンスの両面を考慮して設計されたといえるだろう。

4 お わ り に

州・地方政府は1820年代後半以降、企業誘致のために積極的に交通インフラ投資を行ったが、当時、良質な道路は民間の手で整備されたターンパイクであった。1830年代後半以降、州や地方自治体の財政は景気変動に弱く、破綻するものが現れた。しかし、旺盛なインフラの資金需要を前に考案された組織が、レベニュー債を発行するオーソリティである。レベニュー債は施設利用者の支払う料金から得た収入を元利払いの原資とし、発行のためには特別基金を創設し、他の収入との壁を作ることが必要であった。これは司法判断によって合憲である

ことが認められた。

そして、大不況期にオーソリティの数は増え、レベニュー債の発行額も増加した。それは政府の財政破綻を避け、効率的に社会資本を形成するための手段だったからである。また、自治体による空港の所有と運営が決定づけられたのも1930年代であった。ここには連邦補助の存在があった。その意味で、オーソリティ、レベニュー債および公有・公営という空港に関する特徴は、いずれも1920年代に本格化し、30年代に定着したものであった。第二次大戦後になって、オーソリティはレベニュー債による資金調達上の効率性から、多くの領域に採用されることになった。

このように、アメリカの空港整備システムは自治体破綻や資金不足という現実に対応し、変化を遂げてきた。これはアメリカ流のプラグマティズムの産物なのかもしれない。空港の特性に着目し、空港へのオーソリティ導入の促進を主張する意見がある。空港の後背地は空港のある地域の行政域よりも広いが、維持管理のための税負担は限定的な地域に求めるべきであるとし、そのためにいくつかのケースで空港オーソリティの創設が勧告されているのである。同時に、空港オーソリティは複数の行政域の空港関係機関がひとつの理事会を構成するため、効率的に運営されるとも指摘されている（Wells and Young (2004), p. 31）。

レベニュー債は、アメリカのインフラ整備のために不可欠の存在となったが、債務上限とは別に発行されるため、債務膨張に対する批判があるのも事実である。加えて、債券に対する信用格付けの問題もある。わが国においてレベニュー債の発行余地は限定的で、現状ではアメリカのような広範な利用は望むべくもない。しかし、民営化という所有形態によって効率性を改善するほかにも、公的所有を維持しつつ、組織や制度のイノベーションによって効率運営を目指すアメリカのインフラ運営にも学ぶべきところが多いと考えられる。

注

本研究は、科学研究費補助金基盤研究（B）「交通インフラの運営とリスク分担に関する歴史・制度・理論・実証研究」（16H03673 代表者：加藤一誠）の成果の一部である。

- 1) 本稿では最初の空港建設やたとえば、滑走路の延長などの基本施設の拡充とともに通例にしたがい、空港整備と表現している。
- 2) アメリカの地方自治制度については、小滝（2004）や金子（1977）を参照のこと。金子（1977）では local government が地方団体と訳されている。また、表記の詳細に関しては、加藤（2007）を参照のこと。
- 3) 邦語文献では、初期の航空研究である吉川（1958a, 1958b）から、榊原（1982）pp. 398-406、塩見（2006）pp. 47-50 まで、多くがこれらに言及している。
- 4) 当時、すでに空港整備に関する法律が制定されていた州は、インディアナ州（1920年）、カンザス州、ネブラスカ州、ウィスコンシン州（1921年）、ミネソタ州（1923年）、ワシントン州（1925年）、ケンタッキー州（1926年）およびオハイオ州（1926年）であった。しかし、州によっ

て空港の設置を認めた地方団体が異なった。たとえば、カンザス、ネブラスカ、オハイオおよびペンシルベニアは市に、インディアナ、ワシントンおよびウィスコンシンは市あるいは郡に、ペンシルベニアはまた郡にも空港設置を認めた。ミネソタ州のように5,000平方マイル、人口20万人以上の大規模な郡にのみ適用したため、1927年まで自治体空港が認められなかった州もある (Bednarek (2001), p. 28)。

5) 塩見 (2006) は連邦政府の数字を転載しており、そこでは同年の空港投資全体で2億3,200万ドルとしていることから、この数字に齟齬はないものと考えられる。

6) たとえば, Axelrod (1992) がある。

7) Hempel (1971), p. 26. これは1909年に創設されたイギリスのロンドンポートオーソリティが原型となっていた。

8) Radford (2013) の典拠となっている Knappen (1939) を検討したが, Radford の結論とは若干異なった結果となった。1932年の ERCA の成立以前にレベニュー債の法 (州憲法や州法等) をもっていたのは21州であった。州憲法で認めていた州は, ルイジアナ, ミシガン, ミズーリ, オハイオ, ペンシルベニア, ユタ, バージニア (発行実績なし) およびウィスコンシンの8つの州であり, それ以外はアラバマ, コネティカット (発行実績なし), イリノイ, アイオワ, インディアナ, ケンタッキー, ネブラスカ, ニューヨーク, ノースカロライナ, ノースダコタ, サウスダコタ, テキサス, ワシントンの13の州であった。1933年に法律が成立したのは, アリゾナ, アーカンソー, カリフォルニア, コロラド, デラウェア, フロリダ, カンザス, モンタナ, ニューメキシコ, オレゴン, サウスカロライナ, テネシー, ウェストバージニアの13の州であり, 憲法がありながら法律が成立したのは, ユタとウィスコンシンの2つの州である。

9) 27州の内訳は以下の通りである (Chermak (1954), p. 90 より抜粋)。

1930年以前: イリノイ (1930), ケンタッキー (1927), ルイジアナ (1925), ノースカロライナ (1903), オレゴン (1925), ワシントン (1898)

1933-1944年: アリゾナ (1936), アーカンソー (1934), コロラド (1937), インディアナ (1938), アイオワ (1934), カンザス (1937), ミシガン (1934), ミネソタ (1944), ミシシッピ (1935), モンタナ (1935), ネブラスカ (1934), ペンシルベニア (1933), ノースダコタ (1934), オハイオ (1940), サウスカロライナ (1934), テキサス (1934), ウェストバージニア (1943), ウィスコンシン (1940)

1945年以降: フロリダ (1950), ミズーリ (1945), ワイオミング (1950)

参 考 文 献

- Axelrod, Donald (1992), *Shadow Government*, New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Bednarek, Janet R. D. (2001), *America's Airports*, College Station, TX: Texas A & M Press.
- Berman, David R. (2003), *Local Government and States*, New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Branch, Harllee (1978), "Airmail Service and Municipal Airports," *Federal-City Relations in the 1930s*, New York: Arno Press, Part III, pp. 31-38.
- Chermak, Lawrence (1954), *The Law of Revenue Bonds*, Washington, DC: National Institute of Municipal Law Officers.
- Gerwig, Robert (1961), "Public Authorities in the United States," *Law and Contemporary Problems*, Vol.

- 26, No. 4, pp. 591-618.
- Hempel, George H. (1971), *The Postwar Quality of State and Local Debt*, National Bureau of Economic Research, 94, pp. 15-32.
- Johnson, J. M. (1978), "The Municipal Airport Problem: Airports and the Bureau of Air Commerce," *Federal-City Relations in the 1930s*, New York: Arno Press, Part III, pp. 21-30.
- Knappen, Lawrence S. (1939), *Revenue Bonds and the Investor*, New York: Prentice-Hall.
- Kutlu, Levent, Patrick McCarthy (2016), "US Airport Ownership, Efficiency and Heterogeneity," *Transportation Research Part E*, 89, pp. 117-132.
- Levich, Richard M., Giovanni Majnoni, Carmen Reinhart (2002), *Ratings, Rating Agencies and the Global Financial System*, New York: Springer.
- Mitchell, Jerry, Gerald J. Miller (1992), "Public Authorities and Contemporary Debt Financing," in Michell, J. (ed.), *Public Authorities and Public Policy*, New York: Greenwood Press, pp. 71-81.
- Radford, Gail (2013), *The Rise of the Public Authority: Statebuilding and Economic Development in Twentieth-Century America*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Smith, Robert G. (1974), *Ad Hoc Governments: Special Purpose Transportation Authorities in Britain and the United States*, Beverly Hills, CA: Sage Publication.
- The Michigan Law Review Association (1973), "An Analysis of Authorities: Traditional and Multicounty," *Michigan Law Review*, 71(7), pp. 1376-1437.
- Wells, Alexander T., Seth Young (2004), *Airport Planning & Management*, McGraw-Hill.
- 小滝敏之 (2004) 『アメリカの地方自治』 第一法規。
- 加藤一誠 (2007) 「道路財源の政府間移転」『欧米における道路と自動車に係る負担に関する研究』道路経済研究所, 道経研シリーズ A-140, 13-29頁。
- 加藤一誠 (2015) 「空港債とオーソリティ」『産業経営プロジェクト報告書』(日本大学経済学部産業経営研究所)。
- 加藤一誠 (2016) 「交通インフラの整備・維持管理における地域の役割—アメリカのオーソリティ生成の経緯を中心に—」『交通インフラのマネジメントに関わる4つの論文』日本交通政策研究会, 日交研シリーズ A-643, 50-66頁。
- 加藤一誠・西藤真一 (2014) 「アメリカの地方債市場における格付けとデフォルト」加藤一誠・手塚広一郎 (編著) 『交通インフラ・ファイナンス』成山堂書店, 195-211頁。
- 加藤一誠・塙武郎 (2014) 「アメリカにおいて地方政府が交通に果たす役割—特別区と学区を中心に—」『運輸と経済』(運輸調査局) 第74巻第7号, 107-116頁。
- 金子善次郎 (1977) 『米国連邦制度—州と地方団体』良書普及会。
- 榊原胖夫 (1982) 「民間航空市場の発展」『経済学論叢』(同志社大学) 第30巻第3・4号, 393-427頁。
- 塩見英治 (2006) 『米国航空政策の研究』文眞堂。
- 山崎正 (1989) 『米国の地方財政』勁草書房。
- 吉川貫二 (1958a) 「アメリカ初期の郵便輸送 (1)」『同志社商学』第9巻第6号, 21-39頁。
- 吉川貫二 (1958b) 「アメリカ初期の郵便輸送 (2・完)」『同志社商学』第10巻第1号, 32-56頁。